

Les besoins alimentaires de l'Afrique et la réponse du Canada : Les limites de l'aide alimentaire au développement

African Food Needs and the Canadian Response: The Limits of Development Food Aid

Mark W. Charlton

Volume 19, numéro 2, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702334ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702334ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Résumé de l'article

In recent years there has been an important shift in the pattern of Canadian food aid distribution towards a greater concentration on Africa. Recent projections call for increased transfers of food aid to Africa in the foreseeable future. Given the growing concern about the long-term contribution that food aid might make to increasing food sufficiency in Africa, this paper examines the concept of « developmental » food aid and its implications for Canadian food aid policy. First, the article discusses some of the problems that arise out of the provision of increased volumes of non-emergency food aid to Africa. Then, it examines the recent evolution of Canadian food aid policy with particular attention to some of the difficulties involved in implementing a strategy of providing « developmental » food aid to Africa on a long-term basis. The issues of policy dialogue, recipient selection, donor co-ordination, and food aid dependence are discussed respectively.

Citer cet article

Charlton, M. W. (1988). Les besoins alimentaires de l'Afrique et la réponse du Canada : Les limites de l'aide alimentaire au développement. *Études internationales*, 19(2), 221–244. <https://doi.org/10.7202/702334ar>

LES BESOINS ALIMENTAIRES DE L'AFRIQUE ET LA RÉPONSE DU CANADA: LES LIMITES DE L'AIDE ALIMENTAIRE AU DÉVELOPPEMENT

Mark W. CHARLTON*

ABSTRACT — *African Food Needs and the Canadian Response: The Limits of Development Food Aid*

In recent years there has been an important shift in the pattern of Canadian food aid distribution towards a greater concentration on Africa. Recent projections call for increased transfers of food aid to Africa in the foreseeable future. Given the growing concern about the long-term contribution that food aid might make to increasing food sufficiency in Africa, this paper examines the concept of « developmental » food aid and its implications for Canadian food aid policy. First, the article discusses some of the problems that arise out of the provision of increased volumes of non-emergency food aid to Africa. Then, it examines the recent evolution of Canadian food aid policy with particular attention to some of the difficulties involved in implementing a strategy of providing « developmental » food aid to Africa on a long-term basis. The issues of policy dialogue, recipient selection, donor co-ordination, and food aid dependence are discussed respectively.

Au cours de la dernière décennie, un important changement d'orientation s'est opéré dans les flux globaux d'aide alimentaire. Historiquement, les pays asiatiques ont reçu la plus grande part de l'aide alimentaire mondiale. En 1971-72, l'Asie a reçu 52,7 % de l'aide céréalière totale. Par contraste, le continent africain n'en a reçu que 8,3 %. Une bonne part de l'aide alimentaire 'africaine' était concentrée dans les pays de l'Afrique du Nord, tandis que l'Afrique sub-saharienne ne représentait que 2,5 % de l'aide. Toutefois, cette situation s'est transformée de façon notable ces dernières années. Dès 1982-83, l'Afrique recevra 50,4 % de l'aide céréalière mondiale et l'Afrique sub-saharienne représentera maintenant 26,9 %. En revanche, la part de l'Asie est tombée à 32,3 % du total. (Tableau I)

Cette réorientation de la répartition géographique de la distribution de l'aide alimentaire s'est aussi observée dans le programme d'aide alimentaire du Canada. Au cours de sa première décennie d'opération, le programme d'aide alimentaire canadien avait été entièrement concentré sur les pays asiatiques membres du Commonwealth. Il a fallu attendre 1966-67 pour que le Canada expédie ses premières livraisons d'aide alimentaire à quatre pays africains: l'Algérie, le Ghana,

* Professeur adjoint au Département de science politique à l'Université de Western Ontario, London, Canada.

Revue Études internationales, volume XIX, n° 2, juin 1988

TABLEAU I
Aide alimentaire en céréales, 1971-1983

Région	Part en pourcentage		
	1971-72	1976-77	1982-83
Afrique	8,3	28,4	50,4
Afrique sub-saharienne	2,5	10,4	26,9
Asie	52,7	59,7	32,3
Amérique latine	3,9	7,7	13,7

Source: Banque mondiale, *World Development Report*, 1986, p. 146.

le Sénégal et la Mauritanie. Mais l'Afrique ne représentait tout de même cette année-là que 7,8 % de l'aide alimentaire bilatérale totale du Canada. D'ailleurs, l'aide alimentaire canadienne à l'Afrique avait eu tendance à être concentrée sur un nombre assez restreint de pays. Ainsi, bien qu'en 1973-74 le Canada ait fourni de l'aide alimentaire à 13 pays africains différents, il n'en demeurait pas moins que 66 % de celle-ci allait à trois pays en particulier: l'Algérie, le Ghana et la Tunisie. Toutefois, cette situation s'est radicalement transformée depuis dix ans. Même si l'Asie reçoit toujours la plus grande part de l'aide alimentaire canadienne, l'Afrique représente, en revanche, une part de plus en plus importante du programme. En plus, l'aide alimentaire canadienne est davantage répandue parmi un nombre plus grand de récipiendaires. Entre 1975-76 et 1985-86, l'aide alimentaire bilatérale du Canada a été distribuée à 27 pays africains, avec le plus grand récipiendaire, l'Éthiopie, ne représentant que 4 % du total. (Voir les tableaux II et III)

TABLEAU II
La distribution par région de l'aide alimentaire canadienne, 1975-1986

Année	Part en pourcentage de l'aide alimentaire bilatérale totale		
	Asie	Afrique	Amériques
1975-76	85,1	13,0	1,8
1976-77	78,8	19,3	1,8
1977-78	66,3	18,9	9,2
1978-79	72,9	15,4	13,7
1979-80	75,6	17,4	8,3
1980-81	39,8	38,4	3,4
1981-82	42,0	42,8	15,0
1982-83	67,4	32,5	—
1983-84	59,0	26,7	14,0
1984-85	47,5	44,4	7,9
1985-86	51,5	37,8	10,2

Source: ACDI, *Rapports annuels*, diverses années.

TABLEAU III

Distribution en Afrique de l'aide alimentaire bilatérale canadienne
1966/1967-1985/1986

(en millions de dollars canadiens)

Pays	1966/67-1973/74	1974/75-1985/86
Algérie	20,29	3,00
Botswana	—	9,51
Burkina Faso	2,3	11,39
Cameroun	,35	—
Cape Verde	—	10,75
Tchad	—	3,96
Égypte	—	9,29
Éthiopie	1,30	61,28
Gambie	1,98	1,12
Ghana	21,99	20,66
Guinée	—	1,99
Kenya	—	10,95
Mali	3,8	16,95
Mauritanie	3,52	17,35
Maroc	7,35	8,16
Mozambique	—	34,11
Niger	3,55	11,89
Nigeria	4,55	—
Rwanda	—	12,47
Sénégal	1,4	35,55
Somalie	—	13,95
Soudan	—	43,17
Tanzanie	—	41,70
Togo	—	1,95
Tunisie	18,92	6,99
Ouganda	—	1,99
Zaïre	—	28,47
Zambie	—	15,35
Zimbabwe	—	8,69
Total	91,3	1533,98
Nombre de récipiendaires	13	27

Source: ACDI, *Rapports annuels*, diverses années.

Cette réorientation dans les modes d'aide alimentaire résulte, en partie, des récentes sécheresses, des conditions de famine et des conflits civils dans certaines parties de l'Afrique qui ont contribué à la 'crise alimentaire africaine' en 1983-84, époque à laquelle la FAO déclarait que 24 États africains avaient besoin d'aide

alimentaire d'urgence. Par ailleurs, ce déplacement reflète aussi d'inquiétantes tendances lourdes dans la production et la consommation alimentaires sur le continent africain.¹ En effet, une baisse continue de la production alimentaire *per capita* en Afrique a été accompagnée de taux élevés et soutenus de croissance des populations. En fait, l'Afrique est la seule région au monde où la production alimentaire *per capita* baisse depuis deux décennies. Cette baisse de production, accompagnée de changements dans les régimes alimentaires des milieux urbains, a mené à la hausse substantielle des importations de denrées alimentaires. Par conséquent, les importations alimentaires de l'Afrique ont doublé depuis cinq ans. Toutefois, cette dépendance croissante sur les importations alimentaires s'opère à un moment où de graves problèmes financiers et des restrictions sur la disponibilité des devises étrangères limitent la capacité des gouvernements africains à faire face à l'accroissement des achats de nature commerciale. Les États africains se tournent donc de plus en plus vers l'aide alimentaire pour financer leurs importations de denrées alimentaires. À cet effet, de récentes projections ont signifié le besoin d'augmenter le volume des transferts d'aide alimentaire à l'Afrique.²

Il est donc fort probable que la réorientation dans la concentration géographique de l'aide alimentaire s'avérera une tendance lourde, et non pas seulement le résultat de perturbations climatiques ponctuelles dans certains pays. Bien que le gros de l'attention publique ait récemment porté sur les crises immédiates en Éthiopie, au Soudan et au Mozambique, les agences donatrices concentrent leurs efforts sur la définition d'une raison d'être pour une aide alimentaire à long terme. Au Canada, l'ACDI a choisi de distinguer, à l'avenir entre l'aide alimentaire 'd'urgence' offerte en réponse à une crise immédiate et l'aide alimentaire 'au développement'. C'est à ce dernier type d'aide que l'ACDI prévoit accorder une priorité dans l'avenir.³ Bien que la distinction entre les deux types d'aide alimentaire ne soit pas toujours très claire, ils imposent aux donateurs et aux bénéficiaires des exigences fort différentes aux niveaux informationnel, analytique et administratif. Étant donné la grandissante préoccupation concernant la contribution possible que pourrait apporter l'aide alimentaire à une certaine suffisance alimentaire de l'Afrique à long terme, cet article se concentrera principalement sur le concept d'aide alimentaire 'au dévelop-

1. Pour des études sur la situation alimentaire en Afrique et sur des questions connexes, voir: Stephen COMINS *et al.*, *Africa's Agrarian Crisis: The Roots of Famine*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1986; Art HANSEN et Della McMILLAN, eds., *Food in Sub-Saharan Africa*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1986; et Peter LAWRENCE, éd., *World Recession and the Food Crisis in Africa*, Boulder, Colorado, Westview, 1987.

2. Voir Leonardo PAULINO, *Food in the Third World: Past Trends and Projections to 2000*, Washington, International Food Policy Research Institute, rapport de recherche 52, juin 1986.

3. ACDI, « Strategic Plan-Food Aid », Hull, mimeo, 1985, p. 2. Les publications de l'ACDI ne spécifient pas le niveau où commence l'aide alimentaire d'urgence, ou encore là où finit l'aide alimentaire qui n'est pas celle d'urgence. Toutefois, un récent rapport parlementaire estime que moins de 10 % de l'aide alimentaire totale du Canada sert à des fins de secours en situation d'urgence. Cf. Canada, Chambre des Communes, « Rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur ». *Qui doit en profiter?*, sujet 26, mai 1977, p. 57. Ci-après, toute référence à ce rapport parlera de *Qui doit en profiter?*

pement' et sur ses implications au niveau de la politique d'aide canadienne.⁴ Nous ferons d'abord état de certains problèmes qui se présentent dans le cadre de l'allocation aux pays africains de volumes plus grands d'aide alimentaire autre que celle d'urgence. Ensuite, nous nous pencherons sur l'évolution récente de la politique canadienne d'aide alimentaire en soulignant son rôle en Afrique. Finalement, nous analyserons certaines difficultés qu'entraîne la mise en œuvre d'une stratégie d'allocation, à long terme, d'une aide alimentaire canadienne à l'Afrique.

I – IMPLICATIONS À LONG TERME DE L'AIDE ALIMENTAIRE À L'AFRIQUE

Une vaste littérature existe sur les effets potentiellement nocifs de l'aide alimentaire sur la production agricole locale, sur les goûts des consommateurs et sur les politiques des pays récipiendaires, mais nous ne passerons pas ce débat en revue ici. Nous nous concentrerons, plutôt, sur quelques questions particulières qui ont une pertinence au niveau de l'allocation à l'Afrique de volumes plus grands d'aide alimentaire autre que celle d'urgence.⁵

1. Les pays africains, en comparaison avec ceux d'Asie, sont dépourvus des structures physiques et administratives nécessaires pour se servir efficacement des gros volumes d'aide alimentaire. En conséquence, l'ACDI a eu tendance à offrir de plus importantes quantités d'aide alimentaire de type 'programme' plutôt que de type 'projet'.⁶ Par conséquent, alors que la tendance globale va dans le sens d'une plus grande proportion d'aide alimentaire 'projet', l'Afrique s'en va dans la direction inverse.⁷

2. Compte tenu de la considérable multiplication du nombre de donateurs et de récipiendaires, la tâche de la coordination et de la gestion des livraisons d'aide alimentaire est devenue plus complexe.⁸ Cette prolifération se complique par l'inexpérience à la fois des agences donatrices et des récipiendaires en Afrique face à des gros volumes d'aide alimentaire alors que ceux en Asie, où de tels program-

4. Pour une discussion succincte des questions touchant l'aide alimentaire d'urgence, voir Hans SINGER, *Some Problems of Emergency Food Aid for Sub-Saharan Africa*, *IDS Bulletin*, vol. 3, no. 16, 1985, pp. 9-13. Un résumé du concept d'aide alimentaire 'au développement' se trouve dans Raymond HOPKINS, « The Evolution of Food Aid: Towards a Development First Regime », *Food Policy*, vol. 4, no. 9, nov. 1985, pp. 345-362.

5. Une discussion plus détaillée de ces questions se trouve dans Cheryl CHRISTENSEN, *et al.*, *The Developmental Effectiveness of Food Aid to Africa*, New York, New York, Agricultural Development Council, 1982; et Thomas STEPHENS, « After the Famine: Food Aid Policy and Management Issues In Sub-Shara Africa », *Food Policy*, août 1986, pp. 193-196.

6. L'aide alimentaire 'programme' consiste en livraisons de denrées alimentaires en vrac au gouvernement récipiendaire qui peut ensuite écouler les vivres en vente libre ou les distribuer à travers les magasins de rationnement gouvernementaux. De façon générale, cette aide alimentaire est censée servir de soutien à la balance des paiements ou de soutien budgétaire au gouvernement récipiendaire. Dans le cas des projets d'aide alimentaire, les denrées alimentaires sont fournies pour servir dans un projet de développement spécifique comme, par exemple, dans le cadre de projets de rémunération du travail en vivres ou des programmes de ravitaillement de groupes vulnérables.

7. Panos KONANDREAS, « Assessing the Components of Prospective Food Aid Requirements », *Food Policy*, vol. 1, no. 11 février 1986, pp. 23-24.

8. Cf. Edward CLAY, « The Changing World Food Aid System: Some Implications of the Proliferation of Donors and Recipients », *IDS Bulletin*, vol. 2, no. 14, 1983, pp. 3-9.

mes fonctionnent déjà depuis trois décennies, n'ont pas ces problèmes. En plus, l'expérience asiatique a fait l'objet de beaucoup plus d'études, ce qui a permis aux décideurs de développer un cadre d'analyse conceptuel solide servant de base à l'allocation de l'aide alimentaire dans cette région. Dans le cas de l'Afrique, l'aide alimentaire 'au développement' à long terme est encore une réalité assez peu connue, tant pour les donateurs que pour les bénéficiaires.

3. La logistique et le processus de mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire en Afrique sont nettement plus compliqués et plus coûteux. Les pays africains ont fréquemment de plus sérieuses déficiences au niveau de la gestion, du transport, de l'entreposage et de la distribution des denrées alimentaires que n'en ont les bénéficiaires asiatiques. Par contraste encore plus grand avec l'Asie, l'aide alimentaire donnée à l'Afrique consiste en de nombreuses petites livraisons de vivres à un plus grand nombre de pays. Dans certains cas, les coûts du transport peuvent parfois s'avérer plus onéreux que la valeur réelle de l'aide alimentaire en soi.

4. Dans bien des cas, l'inexistence de systèmes de transport et de réseaux de commercialisation internes et intra-régionales fait en sorte qu'il est plus facile de rencontrer les besoins alimentaires des centres urbains en important des vivres, plutôt qu'en redistribuant les produits alimentaires locaux au sein même du pays. Dans cette optique, Amartya Sen relate que durant la famine sahélienne entre 1968 et 1973, il y avait, en fait, suffisamment de vivres, sauf en Mauritanie, pour rencontrer les besoins biologiques des populations locales.⁹ Par conséquent, il existe un danger que les gouvernements africains envisagent des niveaux plus élevés d'aide alimentaire comme une alternative plus facile pour approvisionner leurs centres urbains, que ne l'est la mise en valeur de la production alimentaire de leurs propres pays ou encore celle en provenance de pays avoisinants.

5. L'aide alimentaire en Afrique devient une question de plus en plus politisée. De façon générale, l'aide alimentaire à l'Afrique n'a pas été institutionnalisée de la même façon qu'elle ne l'a été en Asie où une bonne part de l'aide alimentaire passe à travers les systèmes de distribution publics contrôlés par le gouvernement. Dans ces cas, l'accès à l'aide alimentaire a fréquemment été accordé, en priorité, à des groupes sociaux clés comme les travailleurs urbains, les policiers, les militaires et les fonctionnaires. En Afrique, de tels systèmes de distribution gérés par l'État ne sont pas très répandus. Néanmoins, les gouvernements africains tentent de consolider un soutien politique et d'apaiser la dissension populaire en subventionnant les prix des produits alimentaires destinés aux populations urbaines. Par conséquent, l'aide alimentaire joue un rôle clé en permettant aux gouvernements d'augmenter les réserves alimentaires locales tout en maintenant les prix des produits alimentaires à un bas niveau. D'ailleurs, lorsque les gouvernements n'ont pas été en mesure de maintenir des politiques de bas prix pour les produits alimentaires en raison de leur incapacité à payer les achats nécessaires de nature commerciale ou encore de se procurer les quantités suffisantes d'aide alimentaire, ils ont souvent fait face à des

9. Amartya SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1984, chap. 8.

crises politiques. De telles crises politiques avec un enjeu alimentaire comptent parmi les facteurs ayant contribué au renversement du Président Diori au Niger, de l'Empereur Haïlé Sélassié en Éthiopie, du Président Tolbert au Libéria et du Président Nymieri au Soudan.¹⁰ L'éclatement d'émeutes urbaines portant sur l'accès aux vivres constitue un nouvel indicateur de la politisation des questions alimentaires en Afrique. De telles situations se présentent quand des gouvernements retirent les subventions sur les produits alimentaires et en augmentent leur prix suite aux pressions exercées par des organismes tel le Fonds monétaire international. De telles 'crises provoquées par des donateurs' se sont produites au Maroc, en Tunisie et au Soudan ces dernières années. Dans chacun de ces cas, le gouvernement en place a pu baisser à nouveau les prix des produits alimentaires grâce à l'envoi d'une aide alimentaire par des donateurs comme le Canada pour l'aider à surmonter la crise en question.

6. Des données précises sur l'état véritable des besoins alimentaires des récipiendaires africains sont souvent insuffisantes ou imprécises. Dans certains cas, cette situation peut s'expliquer par le niveau peu développé des capacités de cueillette d'information et de surveillance ou de contrôle à l'intérieur des pays récipiendaires. Dans d'autres cas, la situation alimentaire a été exaspérée à la fois par les agences donatrices et les agences récipiendaires qui exagèrent les besoins alimentaires du pays en question afin d'obtenir un soutien pour des niveaux d'assistance plus élevés. Le Mali est cité à titre d'exemple de pays qui se déclare avoir des besoins alimentaires plus grands qu'il n'a en fait la capacité d'absorber. Ceci a pour résultat que les donateurs ont tendance à répondre trop généreusement, comme l'a fait récemment le Canada, ce qui a entraîné une chute de 50 % du prix officiel du grain.¹¹ D'ailleurs, au sein des agences donatrices, il n'est pas rare pour les planificateurs de l'attribution de l'aide de déclarer certains pays des cas d'urgence afin d'accélérer le processus normal d'autorisation et d'attribution de l'aide.

7. La transition du secours alimentaire à l'assistance au développement est assez problématique. Il est rapporté que certains transferts d'aide alimentaire ayant eu pour objectif de répondre à des situations d'urgence se sont fréquemment poursuivis bien après que la situation d'urgence fût passée, et d'ailleurs sans qu'une analyse convenable eût été faite de l'impact à long terme de l'aide alimentaire sur le récipiendaire en cause. Ce problème est tout spécialement important en Afrique où ont été acheminées ces dernières années de grandes quantités d'aide alimentaire 'd'urgence'. Par conséquent, il y a maintenant une grandissante préoccupation à l'effet que les programmes d'aide alimentaire d'urgence ne deviennent pas, *de facto*, des programmes d'aide à long terme, ce qui aurait pour résultat de diminuer la clarté du problème alimentaire en Afrique et de diminuer la volonté des gouvernements récipiendaires d'accorder une plus grande priorité à l'accroissement de la production locale.¹²

10. Carl C. MABBS-ZENNO. *Long-Term Impacts of Famine: Enduring Disasters and Opportunities for Progress*, Washington, United States Department of Agriculture, International Economics Division, Economics Research Service, Staff Report no. AGE S870212, p. 18.

11. Economic intelligence Unit, *Country Report: Guinea, Mali, Mauritania*, no. 2, 1987, p. 27.

12. ACIDI, « Strategy Plan — Food Aid », p. 1.

II – L'ÉVOLUTION DU CADRE D'ANALYSE POLITIQUE DE L'AIDE ALIMENTAIRE CANADIENNE

Dans le cadre de ces problèmes, il est intéressant de noter l'évolution de la politique canadienne sur l'aide alimentaire ces dernières années, et d'examiner ses implications dans le contexte africain. Au cours des deux premières décennies de son fonctionnement, le programme canadien d'aide alimentaire était surtout un programme bilatéral qui se résumait à des livraisons en vrac de considérables volumes de denrées alimentaires. Une fois les livraisons rendues au port d'arrivée, les denrées étaient tout simplement remises au gouvernement récipiendaire qui en disposait à son gré. Dans la plupart des cas, les vivres étaient soit écoulées en vente libre, soit réparties à travers un système de distribution opéré par l'État, dont les prix étaient subventionnés. Dans ce contexte, étant donné que les représentants canadiens n'avaient pas une idée précise du rôle que devait jouer l'aide alimentaire dans un programme d'assistance au développement, la principale justification de ces transferts était à l'effet que l'aide alimentaire fournissait un soutien à la balance des paiements et générait des revenus budgétaires pour le gouvernement du pays récipiendaire.¹³

Toutefois, dans les années soixante-dix, l'orientation de la politique d'aide alimentaire canadienne s'est considérablement transformée dès qu'une priorité croissante eut été accordée à l'aide alimentaire 'projet'. Bien que l'ACDI ne disposait pas des ressources administratives pour s'occuper de ce type d'aide alimentaire sur une grande échelle, le Programme alimentaire mondial (PAM) se spécialisait dans l'aide alimentaire 'projet', soit dans le cadre de programmes spécifiques d'alimentation pour des groupes sociaux vulnérables, soit dans le cadre de projets de travail rémunéré en vivres. Par conséquent, de plus grandes quantités d'aide alimentaire canadienne sont passées par le PAM. Avant 1975, le canal multilatéral représentait seulement entre 10 % et 20 % du budget total de l'aide alimentaire. Toutefois, à partir de 1975-76, la part de l'aide alimentaire multilatérale a commencé à s'accroître considérablement, atteignant sa part la plus élevée de 60,1 % en 1980-81. Le fait de mettre un accent moins grand sur le canal bilatéral, accompagné d'une préférence pour l'aide alimentaire multilatérale, peut être attribué à un certain nombre de facteurs.

Cette réorientation résulte en partie de critiques plus nombreuses à l'endroit du programme d'aide alimentaire. Les critiques à l'effet que l'aide alimentaire canadienne était mal gérée, faisait l'objet de détournements de fonds par des gouvernements récipiendaires corrompus et décourageait la production alimentaire locale, avaient pour cible l'aide alimentaire 'programme'.¹⁴ D'ailleurs, à maintes reprises, le Vérificateur général du Canada a sévèrement critiqué l'agence pour sa gestion et sa surveillance inefficaces de son programme d'aide alimentaire.¹⁵ Même la révision

13. External Aid Office, *Annual Review*, 1966-67, Ottawa, Queen's Printer, 1967, p. 16.

14. Robert CARTY et Virginia SMITH, *Perpetual Poverty: The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the lines, 1981.

15. Canada, Parliament, House of Commons, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons for the Fiscal Year Ended March 31, 1976*; et Canada, Parliament, House of Commons, *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons for the Fiscal Year Ended March 31, 1974*.

interne de l'aide alimentaire effectuée par le gouvernement de façon générale, s'est avérée critique du programme d'aide alimentaire. En 1978, l'ACDI et le Conseil du Trésor ont conjointement effectué une évaluation sommaire du programme canadien d'aide alimentaire. L'étude portant sur cinq cas : le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan, le Sri Lanka et le Ghana, a démontré que dans bien des cas, l'aide alimentaire canadienne n'avait pas été un soutien efficace à la balance des paiements, et avait même joué en faveur de certaines politiques dissuasives freinant ainsi une augmentation de la production alimentaire. Dans les cas où le récipiendaire a tiré des revenus grâce à la vente de denrées, il s'avérait impossible de déterminer si les revenus additionnels générés par cette activité servaient effectivement à soutenir des objectifs de développement valides.¹⁶ Par contraste, cette étude, de même qu'une étude précédente effectuée par l'ACDI, sont arrivées à des conclusions assez favorables à l'égard de l'aide alimentaire 'projet' fournie dans le cadre du Programme alimentaire mondial.¹⁷

Cependant, certaines critiques ont tout particulièrement été troublées par l'incapacité des représentants canadiens à fournir des assurances que ce type d'aide alimentaire faisait effectivement l'objet d'une distribution de vivres aux populations les plus nécessiteuses. À plusieurs occasions, des représentants de l'ACDI ont eux-mêmes été forcés d'admettre que ce type d'aide alimentaire avait un préjugé favorable à l'endroit des populations urbaines et ne se rendait souvent pas aux groupes de populations les plus pauvres.¹⁸ Par conséquent, il n'est pas surprenant que la tendance à fournir de plus grandes quantités d'aide alimentaire 'projet' grâce à la multilatéralisation du programme ait été vigoureusement endossée en 1980 par le groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud. Au cours des séances du comité, certains représentants parlementaires de l'opposition, tels que Douglas Roche et Robert Ogle, s'étaient montrés critiques face à l'impact négatif de l'aide alimentaire et l'incapacité de l'ACDI d'orienter celle-ci avec justesse vers les populations les plus nécessiteuses. Par conséquent, dans son rapport final, le groupe de travail a souligné les avantages de l'aide alimentaire 'projet' multilatérale par rapport à l'aide bilatérale. Le comité a recommandé « que le gouvernement fasse de plus en plus usage des canaux multilatéraux d'aide alimentaire, et que l'aide alimentaire bilatérale fasse l'objet d'une coordination aussi étroite que possible avec ces canaux-là. »¹⁹

Malgré l'appui favorable du Canada à l'allocation plus substantielle d'aide alimentaire 'projet' en passant par des canaux multilatéraux, la tendance dominante dans les années quatre-vingt témoigne d'un retour à une allocation de sommes plus

16. ACDI, Treasury Board, « Evaluation of the Canadian Food Aid Programme », mai 1978.

17. ACDI, « Task Force on Food Aid and Renewable Resource Policies for CIDA », *Report to the President's Committee*, Hull, avril 1975.

18. ACDI « Report of the Secretary of State for External Affairs by Mr. Paul Gérin-Lajoie, Président, CIDA, On the Mission to Bangladesh, April 10, 1975 », et Canada, Parliament, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on North-South Relations*, première session, 32^{ème} Parlement, question no. 11, 2 octobre 1980, pp. 11, 38-39.

19. Canada, Parliament, House of Commons, Parliamentary Task Force on North-South Relations, *Report to the House of Commons on the Relations Between Developed and Developing Countries*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1980, p. 50.

importantes à l'aide alimentaire 'programme' bilatérale. Entre 1980-81 et 1984-85, le budget du programme canadien d'aide alimentaire a augmenté de 110 %, principalement en raison de l'expansion de l'aide alimentaire bilatérale. Ainsi, durant cette période, l'aide alimentaire bilatérale s'est accrue de 193 %, ce qui a entraîné la chute du niveau de l'aide alimentaire multilatérale, qui ne représentera désormais plus que 32,4 % du programme en 1984-85, son plus bas niveau depuis une décennie. Selon un récent document de l'ACDI, on peut s'attendre à ce que toute augmentation appréciable du niveau de l'aide alimentaire autre que celle d'urgence soit traitée dans le cadre de l'aide alimentaire 'programme' bilatérale.²⁰

Ce changement s'est opéré au même moment où l'ACDI eut commencé à orienter des quantités plus importantes d'aide alimentaire à l'Afrique. Car, même durant les famines sahéliennes au début des années soixante-dix, l'Afrique n'a jamais représenté plus que 19 % du total de l'aide alimentaire allouée à cette région. En revanche, depuis 1980-81, le montant d'aide alimentaire bilatérale destinée à l'Afrique a augmenté de 17,4 % à 44,4 % en 1984-85. Par conséquent, la part de l'Afrique dans le programme bilatéral canadien a plus que doublé ces dernières années.

Ces changements coïncident d'ailleurs avec la prépondérance, au sein de l'ACDI, du concept de l'aide alimentaire 'au développement'. Telle que définie par l'ACDI, l'aide alimentaire 'au développement' fait principalement référence à l'aide alimentaire 'programme' dont les denrées sont écoulées en vente libre par les gouvernements récipiendaires. Dans ce contexte, l'aide alimentaire 'programme' atteindrait un certain nombre d'objectifs.²¹ Plus précisément, de récents documents de l'ACDI et des entrevues avec des représentants de l'ACDI indiquent que deux objectifs auraient une importance clé: le soutien à la balance des paiements et le soutien budgétaire.²² En fait, en se substituant aux importations de nature commerciale, l'aide alimentaire allège le niveau des contraintes de la balance des paiements et libère des devises étrangères pour l'achat d'intrants comme les engrais, l'outillage agricole, les pièces de rechange qui favorisent le développement ou encore pour l'achat de biens de consommation pour les fermiers ruraux. Dans cette logique, les fonds générés par la vente des denrées de l'aide alimentaire sur les marchés locaux peuvent servir à financer des projets de développement et assister les récipiendaires à surmonter les contraintes du financement des prix locaux.²³

Il s'impose de souligner, par ailleurs, que la reprise d'un intérêt pour l'aide alimentaire 'programme' ne peut être attribuée à une quelconque supériorité intrinsèque de ce type d'aide par rapport aux autres. En réalité, bien que la littérature qui évalue l'aide alimentaire continue de s'accumuler, l'appréciation globale de l'aide alimentaire et des avantages portant sur différents types de canaux demeure au

20. ACDI « Strategic Plan — Food Aid », p. 5.

21. Pour un résumé de ces objectifs, voir ACDI, *Food Aid: Contribution to Agricultural Development and Food Security*, Hull, ACDI, 1986.

22. Des entrevues effectuées avec des représentants de l'ACDI en mai 1986 ont permis de voir qu'en dehors des situations d'urgence, ce sont les deux principaux objectifs de l'aide alimentaire canadienne à l'Afrique.

23. *Ibid.* p. 5.

mieux ambiguë. Par conséquent, ce changement d'approche touchant l'aide alimentaire s'explique davantage par le climat économique changeant dans bien des pays récipiendaires, particulièrement en Afrique, et par la façon dont l'aide alimentaire aide les agences donatrices à surmonter les contraintes auxquelles elles font maintenant face.

Les niveaux de plus en plus élevés des importations alimentaires de l'Afrique s'enregistrent à un moment où les pays de ce continent sont le moins en mesure de financer de tels accroissements sur une base commerciale. En fait, la combinaison de la stagnation des exportations, de la baisse des prix des denrées, des coûts élevés de l'énergie importée et d'un lourd service de la dette a entraîné la baisse des réserves de devises étrangères disponibles pour payer les importations de nature commerciale. Tel que le souligne John Loxley, ce type de crise économique qui devient de plus en plus aiguë dans plusieurs pays récipiendaires « complique énormément la tâche d'administrer de l'aide. »²⁴ Ainsi, puisque les biens et les services sont moins disponibles et le financement des prix locaux est plus onéreux, la réalisation d'un projet s'avère plus lente.

En même temps, les difficultés économiques dans les pays industrialisés ont créé des contraintes supplémentaires pour les agences donatrices. Premièrement, une pression plus grande s'exerce au sein des pays donateurs, y compris le Canada, pour que soient démontrés les avantages économiques, au plan interne, découlant des programmes d'aide. Deuxièmement, une pression croissante s'exerce pour que soit limité le flux des transferts de ressources sensibles qui serviraient à subventionner les prix locaux. Troisièmement, les agences donatrices comme l'ACDI font l'objet de pressions continues pour couper leurs budgets, réduire leurs dépenses administratives et pour ne pas augmenter les niveaux de leurs effectifs.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que des représentants de l'ACDI aient commencé à minimiser les avantages de l'aide alimentaire 'projet', et ce, malgré la supériorité qu'on lui reconnaît dans la mesure où elle vise à venir en aide aux groupes de population les plus démunis. Par conséquent, un récent document de l'ACDI souligne que l'aide alimentaire 'projet', i) en raison de l'intensité administrative qu'elle exige, fait appel à des niveaux élevés de capacités techniques et de compétences en gestion qui sont souvent en manque; ii) elle nécessite l'amélioration des services et la modernisation des équipements, activités pour lesquelles le financement n'est pas facile à obtenir; et iii) elle implique des coûts récurrents que les gouvernements récipiendaires ont de la difficulté à financer.²⁵

Par contraste, l'aide alimentaire 'programme' offre un certain nombre d'avantages aux administrateurs de l'aide canadienne. Premièrement, l'aide alimentaire 'programme' à titre de soutien à la balance des paiements, se vend mieux au niveau politique dans les agences centrales comme le Conseil du Trésor et le ministère des Finances, puisque les avantages économiques qui en découlent pour le Canada peuvent être démontrés plus facilement que ne peut l'être l'allocation de devises

24. JOHN LOXLEY, *Debt and Disorder: External Financing for Development*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 172.

25. ACDI, « Notes on Project and Programme Food Aid », n.d., mimeo.

étrangères non liées. Deuxièmement, l'aide alimentaire a traditionnellement été conçue comme un élément supplémentaire du programme d'aide canadien. Par conséquent, il n'y aurait pas de garantie que de substantielles réductions du niveau de l'aide alimentaire soient remplacées par des montants équivalents de financement sous une autre forme d'assistance, un risque que les agences d'aide ne sont pas très susceptibles de prendre, quand les fonds d'assistance sont déjà si restreints. Troisièmement, il semblerait que la visibilité de l'aide alimentaire canadienne, spécialement à un moment où le Canada connaît des difficultés au niveau de ses exportations, rendra l'aide alimentaire moins vulnérable aux coupures budgétaires que d'autres type d'aide, compte tenu de l'attention récente accordée aux besoins alimentaires africains par les media.²⁶ Quatrièmement, il semblerait aussi que seules les livraisons d'aide à grande échelle dont les denrées peuvent être distribuées rapidement, permettront à l'ACDI de répondre convenablement au niveau projeté des besoins alimentaires en Afrique sans imposer des pressions plus importantes sur les ressources administratives à la fois des donateurs et des bénéficiaires.

À un autre niveau, malgré les pressions économiques et politiques pour augmenter l'importance accordée au soutien aux importations et au soutien budgétaire, l'impact de l'allocation à long terme de volumes plus importants d'aide alimentaire 'programme' à l'Afrique est incertain. En effet, des flux d'aide alimentaire plus importants dans les situations non urgentes serviraient peut-être seulement à réduire la visibilité du problème alimentaire et à faire baisser la détermination des gouvernements bénéficiaires à accorder une plus grande priorité à une augmentation de la production locale. Ce qui veut dire que le concept de fournir des produits alimentaires revendables localement par les gouvernements africains à titre de soutien de la balance des paiements et de soutien aux revenus budgétaires est difficile à 'vendre' à plusieurs éléments du public canadien. Premièrement, la conscience publique associe le plus souvent l'aide alimentaire directement au fait de nourrir des populations affamées. D'ailleurs, bien que les représentants gouvernementaux puissent décrier cette conception comme ayant une perception erronée et naïve de la situation réelle, la publicité des agences donatrices elles-mêmes a souvent contribué à perpétuer cette perception. Deuxièmement, depuis que le programme ne vise plus directement des groupes-cibles, il n'est pas facile pour les agences donatrices de présenter des preuves au public qui puissent confirmer que cette aide bénéficie véritablement aux éléments les plus pauvres de la population, comme en témoigne, d'ailleurs, les déclarations des représentants officiels de l'ACDI devant des comités parlementaires.²⁷ Troisièmement, il y a une possibilité que le programme d'aide alimentaire soit vu comme un soutien à des gouvernements qui ne sont pas véritablement engagés vis-à-vis du secteur agricole.

Le président de l'ACDI a mis l'accent sur ce thème dans un discours au comité du Programme alimentaire mondial sur les politiques d'aide alimentaire. Comme le notait Madame Catley-Carlson :

26. Voir, « The Painful 'Game' of Cutting Aid », dans North-South Institute, *Review '85, Outlook '86: Multilateralism Still the First Option for Canada*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1986, p. 11.

27. Canada, Parlement, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on North-South Relations*, première session, 32^{ème} Parlement, question no. 11, 2 octobre 1980, pp. 11, 38-39.

À moins que l'on puisse démontrer que notre aide alimentaire ne dissuade pas les fermiers locaux qu'elle est censée soutenir et qu'elle joue plutôt un rôle d'incitation complémentaire aux activités de développement, qu'elle agit pour prévenir des 'urgences' récurrentes, qu'elle porte assistance et encourage les gouvernements récipiendaires à investir dans les régions rurales et à maintenir un cadre politique qui stimule la productivité... à moins que l'on puisse démontrer tous ces points, nous ne serons pas en mesure de maintenir le soutien public et parlementaire pour un programme substantiel d'aide alimentaire canadienne.²⁸

Ce qui ressort comme étant significatif dans la stratégie d'aide alimentaire du Canada, est l'accent qui est mis sur le besoin de démontrer, à la maison, l'efficacité de l'aide alimentaire. Ceci est accompagné d'un effort de la part de l'ACDI pour lier l'aide alimentaire à un dialogue sur les politiques alimentaires du récipiendaire, de même qu'à une politique de condition. En fait, le cadre d'analyse intellectuel pour cette stratégie tire surtout ses sources des analyses récentes de la Banque mondiale sur la situation africaine, spécialement de son rapport de 1981 intitulé: *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*.²⁹ Ce rapport, également connu sous le nom du Rapport Berg, explique que les causes premières des problèmes alimentaires en Afrique sont, avant tout, d'origine interne. Les gouvernements africains auraient appliqué des politiques systématiquement défavorables au secteur agricole. Ce rapport soutient que la solution aux problèmes africains est de restreindre, dans la mesure du possible, le rôle de l'État, afin de permettre aux forces du marché d'allouer les ressources et de fixer les prix agricoles. Dans cette optique, les donateurs peuvent répondre à la situation en encourageant les récipiendaires à adopter des politiques qui permettent d'étendre la sphère d'action des forces du marché.

L'influence du Rapport Berg est mise en évidence dans les récentes déclarations politiques de l'ACDI. Dans le document, *Elements of Canada's Official Development Strategy* publié en 1984, l'agence souligne que le Canada, au même titre que d'autres donateurs, fait l'objet d'une pression publique pour démontrer l'efficacité de ses programmes d'aide. Ensuite, en citant le Rapport Berg, la déclaration de l'ACDI poursuit en notant que l'efficacité de l'aide est fréquemment liée à l'environnement de la prise de décision et de l'élaboration des politiques au sein du pays récipiendaire lui-même. Par conséquent, le rapport conclut que:

Pour le Canada, les questions qui, de toute évidence, se posent sont comment le programme d'aide publique au développement (APD) devrait réagir à des politiques inappropriées dans les pays récipiendaires, et dans quelle mesure des conditions de rendement économique devraient-elles être imposées pour justifier l'allocation continue d'une APD.³⁰

28. Notes sur les remarques de Margaret CATLEY-CARLSON, présidente, Agence canadienne de développement international, à l'occasion de la 20^{ème} séance du Comité du Programme alimentaire mondial sur les politiques et les programmes d'aide alimentaire, Rome, Italie, octobre 1985, p. 3. L'italique est de l'auteur.

29. World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington, IDRB, 1981.

30. ACDI, *Elements of Canada's Official Development Strategy*, Hull, 1984, p. 18.

Ensuite, le rapport suggère que le lien entre l'aide effective et les politiques des récipiendaires sera établi en tenant davantage compte des conditions d'allocation de l'aide canadienne. Ce point a été mis en relief par le président de l'ACDI à Rome. À cette occasion, il a clairement établi que dans l'avenir, les flux d'aide alimentaire dépendraient du fait que les pays récipiendaires soient prêts à s'engager dans un dialogue politique avec le Canada et, en même temps, d'entreprendre l'opérationnalisation des programmes de réforme des politiques, programmes destinés à apporter des ajustements structureaux considérés nécessaires par la communauté donatrice.³¹

Dans un tel cadre d'analyse, l'aide alimentaire est conçue comme une ressource pouvant servir à inciter le récipiendaire à effectuer des changements dans ses politiques agricoles internes. De récents documents publiés par l'ACDI identifient plusieurs démarches pouvant contribuer à ce processus: i) l'aide alimentaire, spécialement si elle est offerte sur une base pluri-annuelle, peut fournir au gouvernement récipiendaire un soutien externe assuré pendant que sont effectuées les réformes; ii) la vente des denrées de l'aide alimentaire peut générer des revenus servant à financer des projets acceptés au cours du processus du dialogue qui soient des incitations pour les producteurs; iii) la négociation portant sur les fonds de contrepartie peut donner une certaine mesure de contrôle pour assurer que les investissements soient orientés vers le secteur agricole, et non pas mal orientés vers un autre domaine; et iv) les devises étrangères sauvées peuvent être utilisées pour importer les intrants nécessaires pour permettre l'expansion de projets de développement agricole.³² En traçant les grandes lignes de cette approche, l'ACDI a indiqué aux récipiendaires qu'elle compte adopter une démarche beaucoup plus intéressée dans la relation d'aide alimentaire, tout en élargissant la gamme des questions sujets à discussion avec le récipiendaire dans le cadre des allocations d'aide alimentaire.³³ Nous passerons maintenant à une discussion de certaines des implications de cette stratégie en émergence sur l'avenir des flux d'aide alimentaire vers l'Afrique.

III – LA CAPACITÉ DE L'ACDI D'ENTRETEENIR UN DIALOGUE SUR LES POLITIQUES DU RÉCIPiendaire

L'établissement d'un lien entre les allocations d'aide alimentaire de l'ACDI et les réformes des politiques alimentaires du récipiendaire est dans une large mesure déterminé par la capacité de l'agence même à recueillir des informations et à générer une analyse. Un document plus ancien de l'ACDI soulignait qu'une telle approche pour l'aide alimentaire « porte en elle la supposition que l'ACDI fasse une évaluation différente de celle du récipiendaire des priorités économiques de ce dernier. Pour adopter une telle position, l'ACDI doit disposer de la capacité analytique à comprendre, après coup, la pensée des planificateurs et des politiciens du pays récipiendaire. »³⁴

31. *Ibid.*, p. 7.

32. Cf. *Food Aid: Contribution to Agricultural Development and Food Security*, pp. 5-6.

33. Pour une analyse plus approfondie de cette orientation vers une stratégie d'aide alimentaire plus activiste, voir Mark CHARLTON, « The Food Aid Conundrum and Canadian Aid Strategy: The Issue of Donor Control », *International Journal*, XLII, no. 3, été, 1987.

34. ACDI, *Report to the President's Committee*, Annexe III, p. 6.

Cette observation a été confirmée par de récentes études sur l'aide alimentaire qui soutiennent que l'établissement de liens entre un dialogue sur les politiques du récipiendaire et l'aide alimentaire dépendrait d'une connaissance plus profonde de l'environnement interne de prise de décisions du récipiendaire, situation que seul pourrait développer un personnel plus nombreux sur le terrain.³⁵ En particulier, les donateurs auraient besoin de dépasser les analyses macro-économiques traditionnelles afin de comprendre plus à fond les forces politiques et sociales qui façonnent les politiques alimentaires du récipiendaire et qui feraient preuve de résistance devant l'éventualité de réformes des politiques.

Toutefois, l'approche traditionnelle employée par l'ACDI pour gérer l'aide alimentaire bilatérale a limité sa capacité à s'engager dans cette voie. L'aide alimentaire a été gérée à titre de dossier 'ajouté' à la filière de travail des bureaux de planification étrangers. L'aide alimentaire ne représente qu'une responsabilité parmi tant d'autres pour lesquelles sont responsables les bureaux d'un pays donné travaillant au niveau bilatéral. Compte tenu de la lourde charge de travail, les représentants des bureaux étrangers manquent de temps, de ressources et d'expertise pour analyser de façon efficace l'impact des allocations de l'aide alimentaire sur l'économie du pays récipiendaire. D'ailleurs, les représentants des bureaux locaux n'ont souvent pas de connaissances détaillées de la myriade de politiques du récipiendaire ayant un impact sur l'aide alimentaire et sur la production agricole interne. En plus, puisque le processus de planification se déroule presque entièrement à Ottawa et qu'il y a un taux de roulement assez élevé des effectifs des bureaux étrangers, ceux-ci ont de la difficulté à générer la qualité d'expertise et d'information que requiert un dialogue efficace sur les politiques gouvernementales du récipiendaire.³⁶

Le Centre d'aide alimentaire a tenté de pallier à ces problèmes en informant davantage les représentants des bureaux étrangers des questions touchant l'aide alimentaire et en rédigeant un manuel détaillé pour assister dans la programmation de l'aide alimentaire. Toutefois, la tâche essentielle d'analyser les politiques d'aide alimentaire et l'environnement de la prise de décisions du pays récipiendaire demeure un travail qui doit être accompli au niveau du bureau local. Jusqu'à maintenant, la qualité de l'analyse sur les questions alimentaires semblerait varier d'un pays à un autre. Cette situation est spécialement vraie pour l'Afrique où, en comparaison avec l'Asie, les bureaux locaux ont eu moins d'expérience dans la programmation de l'aide alimentaire, et où il s'effectue moins d'études académiques sur l'impact de l'aide alimentaire. Le résultat en est que les bureaux africains sont appelés à travailler avec un bien nettement moins connu que ce n'est le cas pour leurs contreparties asiatiques.

35. Voir en particulier Roger EHRHARDT, *Canadian Development Assistance to Bangladesh*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1983, p. 105; et Jose M. GARZON, « Food Aid as a Tool of Development: The Experience of PL 480, Title III », *Food Policy*, août 1984, pp. 232-244.

36. Pour une discussion de l'approche dont se sert l'ACDI dans la planification de l'aide alimentaire bilatérale, voir Mark W. CHARLTON, « The management of Canada's Bilateral Food Aid: An Organizational Perspective », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. VII, no. 1, 1986, pp. 7-20.

Par ailleurs, les fonds de contrepartie sont un niveau auquel les capacités d'analyse et de surveillance sur le terrain de l'ACDI ont été particulièrement valables. Malgré la prétention que les fonds de contrepartie pourraient servir de base pour influencer les priorités d'investissement vers le développement, les administrateurs à l'ACDI les ont traditionnellement « considérés comme des exercices de comptabilité plutôt que comme des moyens d'influencer la stratégie de développement du récipiendaire. »³⁷ Dans cet esprit, deux études effectuées en 1975 et en 1978 ont conclu que l'approche de l'ACDI, eu égard aux fonds de contrepartie, était superficielle, dans la mesure où elle n'exerçait pas une influence réelle sur le moment d'arrivée de l'aide alimentaire ou sur l'emploi des recettes de la vente locale des denrées de l'aide alimentaire canadienne.³⁸

Cependant, malgré ces constatations critiques, il y eut un renouveau d'intérêt pour les fonds de contrepartie dans le cas des récipiendaires africains du Canada. On estime donc que dans cette région où l'aide alimentaire n'est pas encore liée dans la plupart des cas à un processus de dialogue sur les politiques alimentaires du récipiendaire, les sommes d'argent de contrepartie pourraient fournir une certaine assurance que les fonds sont bel et bien utilisés à des fins de développement agricole. D'ailleurs, à un moment quand le financement pour le développement se fait de plus en plus rare en Afrique, les fonds de contrepartie pourraient servir à remplir les exigences du financement des coûts locaux, permettant ainsi de surmonter une autre contrainte politique.³⁹

Toutefois, des preuves récentes suggèrent que l'habileté de l'ACDI à surveiller l'emploi des fonds de contrepartie demeure sérieusement déficiente dans certains cas. La révision générale de l'aide alimentaire qui s'est faite récemment et qui se penchait sur un certain nombre de cas africains, a découvert que dans cinq des neuf cas étudiés, il existait des problèmes dans le mécanisme de fonctionnement des fonds de contrepartie. Dans certains cas, il n'était pas possible d'établir un lien direct entre les fonds et des projets locaux spécifiques.⁴⁰ Plus récemment, des problèmes de fraude et de mauvaise gestion de l'usage de fonds de contrepartie ont été découverts au Zaïre.⁴¹

Par ailleurs, le besoin pour l'ACDI de décentraliser ses opérations et de développer une meilleure capacité d'analyse sur le terrain a été un thème évoqué fréquemment ces dernières années. Jusqu'à récemment, le président de l'ACDI avait rejeté cette restructuration administrative comme étant trop coûteuse par rapport aux bénéfices escomptés.⁴² L'ACDI a plutôt choisi de se fier davantage sur d'autres

37. ACDI, *CIDA Manuel: Handbook 8-Bilateral Programmes*, Hull, 1981, chap. 20, art. 008.

38. ACDI, *Report to the President's Committee*; et ACDI-Conseil du Trésor, « Évaluation ».

39. Entrevues à l'ACDI, mai 1986. Il convient de prendre note des fréquentes références faites aux fonds de contrepartie, dans ACDI, *La crise alimentaire en Afrique*, Section des affaires publiques, Hull, 1985.

40. Entrevues à l'ACDI, mai 1986.

41. « Fraud, Mismanagement Targets of CIDA Sawmill Probe », *Windsor Star*, 11 mars, 1987, p. A16.

42. Canada, Parliament, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defence*, première session, 32^{ème} Parlement, question no. 6, 15 mars, 1985, pp. 6 et 11-13.

agences d'aide comme le PAM et l'USAID pour surveiller, à sa place, les développements connexes à l'aide alimentaire. Cependant, le comité parlementaire appelé à revoir la politique d'aide canadienne a mis l'accent sur le besoin de décentraliser les opérations de l'ACDI dans son rapport paru en juin 1987.⁴³ Par la suite, le gouvernement s'est engagé à affecter plus de personnel aux bureaux étrangers.⁴⁴ Il est souhaitable que cela augmente la capacité de l'agence à mettre de l'avant une évaluation indépendante des besoins du récipiendaire et des limites imposées par des questions connexes à l'aide alimentaire.

IV – LA CONCENTRATION DES RESSOURCES DE L'ACDI ET LA SÉLECTION DES RÉCIPENDAIRES

L'éventualité que le Canada puisse faire usage de ses ressources d'aide alimentaire pour influencer les politiques du gouvernement récipiendaire part de deux suppositions: premièrement, que le Canada doit être en mesure de fournir un niveau suffisant de ressources pour que le récipiendaire tienne suffisamment compte de ses propositions; deuxièmement, que le Canada soit prêt à prendre un engagement sur une période assez prolongée pour assurer un certain degré de continuité au récipiendaire au niveau de ses fournitures, dans le cas où il entreprendrait des réformes politiques comportant des risques politiques.

Toutefois, les livraisons d'aide alimentaire du Canada à l'Afrique, contrairement à celles destinées à l'Asie, ont consisté en un plus grand nombre de livraisons de petites quantités de vivres à un plus grand nombre de récipiendaires. Par exemple, en 1984-85, l'ACDI a livré pour \$102,05 m à quatre récipiendaires asiatiques. Le Bangladesh, à lui seul, représentait \$61 m, alors qu'aucun des autres récipiendaires ne recevait moins de \$10 m. En revanche, dans le cas de l'Afrique, une valeur de \$95 m d'aide alimentaire a été livrée à 19 pays. Exception faite de l'Éthiopie (\$12 m), tous les pays en cause ont reçu moins de \$10 m. En fait, un total de 14 pays a reçu \$5 m ou moins. Par conséquent, en Afrique les ressources d'aide alimentaire du Canada sont distribuées à beaucoup plus de récipiendaires qu'en Asie. Dans bien des cas individuels, l'aide alimentaire canadienne représente soit un faible pourcentage de l'aide alimentaire totale reçue, soit une modeste contribution à l'ensemble des produits alimentaires disponibles dans le pays en question. Par exemple, en 1984, même si le Canada occupait le cinquième rang parmi les vingt-trois donateurs d'aide alimentaire au Sénégal, il n'a, en fait, fourni que 9,8 % du total des produits alimentaires reçus grâce à l'aide alimentaire étrangère. Dans ce cas précis, le plus gros donateur, l'USAID, représentait à lui seul 26 % des fournitures totales.

Si l'on considère la contribution sommaire du Canada aux ressources pour le développement des récipiendaires africains de l'aide alimentaire canadienne, le Canada à titre de donateur n'a pas la plupart du temps un statut important. Au Mali,

43. *Qui doit en profiter?*, chapitre 8.

44. Arch MACKENZIE, « Ottawa to Look at Human Rights When Deciding on Foreign Aid », *Toronto Star*, 19 septembre, 1987, p. A3.

où le Canada est engagé dans le dialogue sur les politiques du gouvernement local, le Canada ne fournit en fait que 9,3 % du total des débours bilatéraux, une somme représentant environ un tiers du montant que ne débourse d'autres donateurs comme la RFA et la France.⁴⁵

Face à ce problème, l'ACDI tente de se réorienter vers une politique de plus grande concentration des transferts d'aide alimentaire. L'agence a donc décidé de fournir de l'aide alimentaire au développement dans le cadre de contrats pluri-annuels avec des pays classifiés par le Cabinet dans la catégorie I des bénéficiaires d'aide canadienne.⁴⁶ Au sein de ce groupe, l'aide alimentaire sera concentrée sur « les pays qui mettent déjà en œuvre des politiques de développement équilibrées et des programmes pour leurs secteurs agricoles, ou encore qui entreprennent de s'engager sérieusement à introduire de telles mesures... »⁴⁷ Cette stratégie atteindrait apparemment deux objectifs. D'abord, en réduisant le nombre de bénéficiaires, l'ACDI pourrait concentrer ses ressources analytiques et administratives sur quelques pays, ce qui lui permettrait de développer une meilleure connaissance des besoins de ceux-ci. En somme, en donnant plus d'aide alimentaire à un nombre moins grand de pays au cours d'une période plus longue, il serait possible de marchander avec une plus grande quantité de ressources d'aide alimentaire, renforçant par le fait même la position de l'ACDI.⁴⁸

En raison des demandes récentes pour l'aide alimentaire d'urgence, l'ACDI n'a pas encore été en mesure de mettre en œuvre cette stratégie en Afrique. Dans ce sens, même si le concept d'accords pluri-annuels a été approuvé en 1981, l'ACDI ne s'est engagée dans un projet pluri-annuel que dans un pays africain, le Mali.⁴⁹ Il est donc difficile de prévoir quels pays africains bénéficieront, finalement, de l'aide alimentaire 'au développement' sur une base contractuelle pluri-annuelle.

À l'occasion d'entrevues, les représentants de l'ACDI ont eu tendance à mettre l'accent sur la sélection des bénéficiaires pour ce type d'aide alimentaire selon le concept de 'conditionnalité positive'. Ce concept a été défini comme étant « le soutien accordé à un gouvernement bénéficiaire qui s'oriente dans une direction, guidé par des politiques acceptables. » Les représentants de l'ACDI justifient cette position en se basant sur le fait que l'agence cherche à éviter le type de confron-

45. Entrevues à l'ACDI, mai 1987.

46. Depuis 1982, le Cabinet a classifié les pays bénéficiaires en trois catégories d'éligibilité. Catégorie I ('pays centraux') sont éligibles aux programmes pluri-annuels et peuvent recevoir toutes les sortes d'assistance au développement. Dans le cas des pays classés dans la catégorie II ('pays à vocation particulière'), des programmes pluri-annuels ne sont pas entrepris, et une gamme limitée d'instruments d'assistance publique au développement (APD) comme les lignes de crédits, le cofinancement ou la coopération technique ne sont approuvés que sur la base du cas par cas. La catégorie III ('autres pays éligibles') offre à ces pays une assistance minimale, notamment dans le domaine de l'assistance humanitaire et d'urgence. Il convient de noter que la révision parlementaire du programme d'aide alimentaire canadien recommandait que ce système des catégories de pays soit aboli. En septembre 1987, le gouvernement s'est engagé à développer un nouveau système d'éligibilité. Cf. ACDI, « l'assistance canadienne au développement international: Pour bâtir un monde meilleur », septembre, 1987.

47. Notes sur les remarques faites par Margaret CATLEY-CARLSON, p. 10.

48. Entrevues à l'ACDI, mai 1986.

49. En Asie, des accords pluri-annuels ont été négociés avec le Bangladesh, l'Inde et le Sri Lanka.

tations qui ont fréquemment caractérisé les processus de dialogue engagés par le Fonds monétaire international (FMI) ou le *United States Agency for International Development* (USAID) et portant sur les politiques alimentaires du récipiendaire. Toutefois, le concept de conditionnalité positive peut aussi être interprété comme une expression de la préoccupation récente de l'agence de minimiser le niveau des risques à prendre et des erreurs commises.⁵⁰ Dans cette optique, la conditionnalité positive suggère que l'aide alimentaire sera concentrée sur les pays qui ont déjà fait preuve d'une volonté de se conformer aux prescriptions actuelles du FMI et de la Banque mondiale. Dans ce sens, une liste de réformes des politiques pouvant être liées à l'aide alimentaire (« la révision des politiques de 'vivres à bon marché' pour les centres urbains, l'ajustement des taux de change surévalués, la réduction du rôle de commercialisation et de transport des sociétés d'État inefficaces et l'attribution d'une plus grande part des investissements nationaux à des projets ruraux, plutôt qu'urbains... »)⁵¹ suit de très près les prescriptions actuelles du FMI et de la Banque mondiale.⁵²

D'ailleurs, même dans les cas où les transferts alimentaires canadiens sont de tailles considérables, il n'existe pas de preuves nettes que cela se traduira par un quelconque degré d'influence sur les politiques du récipiendaire. Par exemple, durant les années soixante-dix, la Tanzanie était un des plus grands récipiendaires de l'aide alimentaire canadienne en Afrique. Entre 1975 et 1980, le Canada a fourni autour de la moitié des importations de blé de la Tanzanie.⁵³ Malgré cela, l'ACDI n'a pas réussi, au cours de ses tentatives, à établir un lien entre la fourniture continue d'une aide alimentaire et des changements au niveau de la politique de fixation des prix agricoles en Tanzanie. Cette situation a contraint le Canada à suspendre ses livraisons d'aide alimentaire à la Tanzanie.⁵⁴

Dans le même sens, la situation en Asie ne fournit pas de preuves plus convaincantes qui indiqueraient que l'aide alimentaire est une bonne source d'influence. Ainsi, malgré la grande dépendance du Bangladesh sur l'aide alimentaire depuis son indépendance, de pair avec un effort concerté de la part de donateurs de tenter de faire opérer des changements au niveau des politiques du récipiendaire, Roger Ehrhardt conclut que « les donateurs n'ont été capables d'extraire du gouvernement du Bangladesh que des concessions marginales au niveau de ses politiques alimentaires. »⁵⁵ En fait, les analystes s'entendent en général sur le fait que les politiques alimentaires du Bangladesh n'ont changé que lorsque le gouverne-

50. Cf. Terry Ross, « Canadian Foreign Aid to the Eastern Caribbean: A Model of North-South Relations ». Article présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, juin 1986, Winnipeg, Manitoba; Voir aussi les études effectuées par l'Institut Nord-Sud sur Haïti, le Bangladesh et la Tanzanie.

51. ACDI, *Food Aid*, p. 6.

52. World Bank, *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa: A Joint Program of Action*, Washington, 1984.

53. Roger YOUNG, *Canadian Development Assistance to Tanzania*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1983, p. 71.

54. Entrevues à l'ACDI, juin 1986.

55. EHRHARDT, *Bangladesh*, p. 105.

ment lui-même a vu la nécessité d'un changement quelconque, et non pas lorsque les donateurs ont exercé, en vain, une pression sur lui.⁵⁶

V – LES IMPLICATIONS DE LA COORDINATION ENTRE DONATEURS

Ces dernières années, l'accent a de plus en plus été mis sur le besoin d'améliorer la coordination entre donateurs. À un premier niveau, cette coordination est justifiée comme une nécessaire rectification des effets 'systémiques' négatifs de la prolifération des donateurs.⁵⁷ Dans ce contexte, les gouvernements récipiendaires doivent négocier avec un nombre toujours plus grand d'agences donatrices dont les procédures administratives et les exigences peuvent diverger considérablement. Cette question est particulièrement pertinente pour l'aide alimentaire où le moment choisi d'arrivée et la logistique des livraisons ont un impact majeur sur sa valeur et sur son efficacité. D'où le fait que l'ACDI a endossé l'idée d'un plus fort degré de consultation et de coordination entre les donateurs au sujet du partage des informations, de l'évaluation des besoins, de même qu'au niveau du moment choisi d'arrivée et de la logistique des livraisons de l'aide en question.

D'autre part, il existe un courant important qui insiste sur le fait qu'il faudrait s'orienter vers une plus grande institutionnalisation du processus de coordination inter-donateurs, afin que les flux d'aide alimentaire sous-tendent un processus de dialogue avec le gouvernement récipiendaire sur ses politiques alimentaires. À la fois le Programme alimentaire mondial et la Communauté économique européenne ont plaidé en faveur de l'établissement d'efforts coordonnés entre donateurs d'aide alimentaire, afin que leurs flux d'aide alimentaire soient liés à une discussion portant sur les stratégies alimentaires nationales et sur des politiques de réforme du pays récipiendaire. Dans le cas du Canada, il participe au Mali à un projet multi-donateurs pour la restructuration de modes de commercialisation des céréales, le *Cereals Marketing Restructuring Project*, qui pousse le gouvernement à mettre fin au monopole détenu par la commission étatique des céréales et à augmenter les prix de base des producteurs de grain, afin de stimuler la production agricole générale. Officiellement, l'ACDI encourage les gouvernements d'autres pays récipiendaires à établir des projets de groupe semblables.

Du point de vue des agences donatrices, une telle coordination entre donateurs est envisagée comme ayant plusieurs avantages. Premièrement, les efforts conjoints entre certaines agences pour entretenir un dialogue sur les politiques alimentaires du récipiendaire ne sont pas affaiblis par des grosses rentrées d'aide alimentaire non-liée accordée par d'autres donateurs, parfois sous le prétexte d'une aide alimentaire d'urgence. Deuxièmement, en coordonnant les efforts des donateurs, les récipiendaires sont moins en mesure de monter certains donateurs contre d'autres et de chercher des sources d'aide optionnelles. Troisièmement, les petits donateurs comme le Canada peuvent surmonter leurs limites analytiques et leur capacité

56. Voir aussi Just FAALAND, éd., *Aid and Influence: The Case of Bangladesh*, Bergen Chr. Michelsen Institute, 1981; et Rehman SOBHAN, *The Crisis of External Dependence: The Political Economy of Foreign Aid to Bangladesh*, Dhaka University Press, 1982.

57. Robert CASSEN, *Does Aid Work?*, Oxford, Clarendon Press, 1986, pp. 224-230.

restreinte de surveillance en se fiant aux analyses plus détaillées et plus sophistiquées qu'effectuent de plus grosses agences comme la Banque mondiale, ou encore l'USAID. Quatrièmement, dans les cas où sont établis des fonds de contrepartie qui sont gérés conjointement pour faire partie du processus de dialogue, les exigences administratives à la fois sur le récipiendaire et les donateurs individuels peuvent ainsi être réduites. Cinquièmement, en participant à un effort inter-donateurs, les questions épineuses touchant les politiques gouvernementales du récipiendaire peuvent être soulevées, sans que les petits donateurs ne soutiennent le plus fort du ressentiment que le récipiendaire pourrait manifester.

Néanmoins, de tels efforts de la part des donateurs soulèvent d'importantes questions au sujet du dialogue sur les politiques alimentaires du récipiendaire et sur le rôle que pourraient jouer les donateurs d'aide alimentaire comme le Canada. En principe au moins, les représentants canadiens ont souligné, avec emphase, la mutualité de ce type de processus afin 'que nous puissions comprendre nos perspectives et nos problèmes respectifs, travailler à l'intérieur d'un cadre de priorités partagées et assurer que nos efforts mutuels ne soient pas contrecarrés par des politiques inappropriées du récipiendaire. »⁵⁸ À un autre niveau, un document différent de l'ACDI suggère que « l'image généralement positive de la position du Canada sur les questions Nord-Sud, et de sa crédibilité auprès des donateurs plus radicaux comme des donateurs plus conservateurs, lui permet d'exercer une influence sur ces questions qui dépasse le volume relatif de nos contributions. »⁵⁹

En contrepartie, la réalité prête à croire que l'impact des petits donateurs serait en fait assez limité. Sur ce débat, Nurul Islam, suite à une étude fouillée sur l'expérience de la coordination inter-donateurs au Bangladesh, suggère « qu'une fois qu'un forum économique avait été établi, les donateurs plus agressifs et actifs dominaient la scène, et, à moins que des différences sous-jacentes ne soient vraiment tranchées, l'avis des donateurs individuels ressortait peu contre l'avis général. »⁶⁰

En effet, la réalité laisserait croire que le Canada est un participant dépendant dans le 'processus de dialogue' puisqu'il dépend fortement des autres agences pour formuler son évaluation des besoins des récipiendaires, et ne serait peut-être pas en mesure de mettre de l'avant, de son propre ressort, un jugement alternatif crédible. Il s'impose de rappeler qu'il est possible que le rôle du Canada soit limité en raison de ses modestes effectifs sur le terrain. L'agence cite deux cas qui illustrent comment l'aide alimentaire peut être liée au dialogue sur les politiques alimentaires du récipiendaire. D'abord, au Mali le Canada n'a que deux employés sur place voués aux questions d'aide, comparé à quarante employés pour l'USAID. De la même façon, au Bangladesh le Canada n'a que cinq représentants sur place, tandis que l'USAID en a quarante.

Un rapport inédit de l'Institut Nord-Sud résumant les résultats de ses études d'évaluation portant sur les programmes de quatre pays soutient, qu'en raison du

58. Notes sur les remarques de Margaret CATLEY-CARLSON, p. 7.

59. ACDI, *Elements of Canada's Official Development Strategy*, 1984, Hull, p. 19.

60. FAALAND, *Aid and Influence*, p. 22.

fait que le Canada, de façon générale, a des effectifs moins nombreux sur le terrain que beaucoup d'autres donateurs, le personnel affecté au volet de l'aide canadienne dépend fréquemment de l'expertise des autres « sans, bien entendu, l'avantage d'un point de vue tout particulièrement canadien. »⁶¹ À la lumière de cet état de fait, la révision parlementaire portant sur l'aide étrangère qui vient de sortir, conclut « que dans la situation actuelle, le Canada est dans une position pour prêcher la coordination et le dialogue tout en n'étant pas en mesure d'y participer. »⁶²

Face à cette situation, il est un danger que dans certains cas, l'aide alimentaire canadienne ne soit autre chose qu'une composante d'une 'escouade de pompiers' quand le processus du dialogue mené par d'autres donateurs fait face à des embûches. Cela semblerait être le cas à la fois en Tunisie et au Maroc où la suppression des subventions des vivres dans le cadre d'un programme de 'stabilisation économique' approuvé par le FMI et la Banque mondiale a entraîné des émeutes.⁶³ Le Canada a répondu en envoyant pour \$9,95 m d'aide alimentaire aux deux pays en question qui ont diminué les prix des vivres qui venaient d'être augmentés, dans le but de rétablir l'ordre politique interne.

VI – LA DÉPENDANCE VIS-À-VIS DE L'AIDE ALIMENTAIRE

L'idée d'augmenter le flux d'aide alimentaire dans le but de promouvoir l'auto-suffisance alimentaire n'est pas sans contradictions, étant donné les dangers bien connus de l'aide alimentaire, dont celui de faire baisser les prix locaux et de permettre aux gouvernements locaux de négliger les réformes agricoles. Dans le climat économique actuel, il est clair que l'utilisation de quantités plus grandes d'aide alimentaire 'programme' sert à fournir un soutien rapide à la balance des paiements et à générer des revenus budgétaires locaux pour des projets de développement.

Par ailleurs, il n'est pas clair dans quelle mesure le recours aux ventes des denrées de l'aide alimentaire pour financer des projets agricoles ou pour financer l'importations d'intrants agricoles va aider à faire diminuer, à long terme, la dépendance alimentaire des bénéficiaires. Ainsi, bien que l'ACDI et d'autres donateurs fassent remarquer que l'essai malien, dans lequel l'utilisation de l'aide alimentaire pour financer un programme d'ajustement structurel a réussi, il est encore trop tôt pour savoir si le Mali deviendra moins dépendant de l'aide alimentaire. Un analyste a toutefois suggéré « qu'il existe un risque sérieux que le Mali devienne fortement dépendant de l'aide alimentaire dans la mesure où il n'a pas les moyens d'atteindre une auto-suffisance alimentaire. »⁶⁴ En plus, dans la mesure où de plus en plus de projets dépendent de la vente des denrées de l'aide

61. Cité dans Canada, *Qui doit en profiter?*, p. 83.

62. *Ibid.*, p. 84.

63. Pour une étude de ces deux cas, voir « Bread Riots in North Africa: Economic Policy and Social Unrest in Tunisia and Morocco », dans LAWRENCE, *World Recession and the Food Crisis*.

64. Philip RAIKES, « Flowing With Milk and Money: Food Production in Africa and the Policies of the EEC » dans LAWRENCE, *World Recession and the Food Crisis*, p. 174.

alimentaire pour leur financement, le récipiendaire hésitera davantage à appliquer des mesures visant à réduire le besoin initial pour cette aide alimentaire.

Le danger de ce type de situation est d'autant plus présent, compte tenu de la gestion du budget de l'aide alimentaire au Canada. Concrètement, le budget de l'aide alimentaire est approuvé par un vote distinct du reste du budget de l'assistance au développement. Les représentants de l'ACDI ne disposent d'aucune flexibilité pour librement transférer des fonds de la rubrique de l'aide alimentaire à celle de l'assistance au développement, selon les besoins variables du récipiendaire. Par conséquent, les récipiendaires qui enregistrent des améliorations dans la production alimentaire et réduisent leur besoin pour de l'aide alimentaire, ne peuvent avoir de garantie que toute baisse du niveau de l'aide alimentaire, qui leur est accordée, sera compensée par une augmentation concomitante d'une assistance sous une autre forme. En somme, il n'y a aucune incitation pour les récipiendaires à réduire leurs besoins d'aide alimentaire.

Compte tenu de ce danger, l'ACDI semble vouloir poursuivre une politique qui concentrerait davantage son aide alimentaire dans des pays où elle n'a pas un effet dissuasif. Il s'agit là d'une position plus acceptable au niveau politique à une époque où la pression interne se fait sentir pour que l'aide alimentaire serve à pallier aux difficultés du Canada de s'assurer des marchés d'exportation.⁶⁵ Toutefois, même si le Canada réussissait à sélectionner des pays qui puissent se servir judicieusement de l'aide alimentaire, l'augmentation des flux d'aide alimentaire canadienne pourrait bien avoir un effet dissuasif indirect sur les pays tiers. Par exemple, en 1984, 12 pays africains auraient eu des surplus agricoles commercialisables pour lesquels ils ne pouvaient trouver de marché pour les écouler.⁶⁶ En fait, quelques pays comme le Zimbabwe ont effectivement commencé à décourager leurs fermiers à produire plus de denrées agricoles, étant donné leur incapacité à écouler leurs surplus.⁶⁷

Depuis quelque temps au Canada, des voix s'élèvent pour manifester leur soutien en faveur de l'utilisation des transactions triangulaires de denrées comme moyen pour aider les pays africains qui réussissent mieux au plan agricole à trouver des marchés et à promouvoir l'établissement d'un commerce intra-régional plus

65. En mai 1987, trois premiers ministres provinciaux ont suggéré que le gouvernement canadien achète davantage de surplus de grain canadiens qui serviraient dans le programme d'aide alimentaire. Les représentants de l'ACDI se sont officiellement opposés à cette suggestion et ont indiqué que le programme d'aide alimentaire ne ferait pas l'objet d'une expansion pour régler les problèmes des surplus agricoles du Canada. En même temps, le gouvernement n'a pas accepté la suggestion du comité parlementaire à l'effet que le programme d'aide alimentaire soit réduit de taille et limité à l'avenir à seulement 10 % du total du programme d'aide dans son ensemble. Voir, « Too Much Food Aid Can Be Disastrous », *London Free Press*, 10 septembre, 1987, p. B6; Patricia OWEN, « Why West's Surplus Can't Abolish Famine », *Toronto Star*, 19 septembre, 1987; Arch MACKENZIE, « Ottawa to Look at Human Rights When Deciding on Forging Aid », *Toronto Star*, 19 septembre, 1987, p. A3; et *Qui doit en profiter?*, p. 58.

66. Development assistance Committee, *Development Cooperation, 1986 Review*, Paris, OCDE, 1986, p. 18.

67. « Zimbabwe Farmers Told to Grow Less », *Globe and Mail*, 20 janvier, 1987.

extensif et profitable en Afrique.⁶⁸ Toutefois, dans le cas du Canada, le déliement de l'aide alimentaire est limité, à présent, à 5 % du budget total de l'aide alimentaire. En plus, la politique actuelle est de ne se servir de l'aide alimentaire que dans des situations d'urgence qui réclament l'achat de denrées qui servent à ravitailler certains groupes-cibles de la population.⁶⁹ De telles mesures sont manifestement un reflet des intérêts propres du Canada, car elles limitent en réalité la flexibilité des récipiendaires à se servir des ressources qui leur sont données.⁷⁰

CONCLUSIONS

Christopher Stevens a noté qu'une politique et une psychologie propre se sont développées autour de l'aide alimentaire. En fait, dans la mesure où l'aide alimentaire est beaucoup critiquée, bien qu'elle demeure un élément très visible et symbolique des programmes d'aide, les donateurs sont empressés de souligner les bénéfices positifs de l'aide alimentaire. Par conséquent, comme le souligne Stevens, « non seulement les donateurs énoncent-ils des allégations injustifiées sur l'impact de l'aide alimentaire... mais ils l'associent à tous les modes et caprices passagers du monde du développement... L'objectif est de rendre l'aide alimentaire *acceptable*. »⁷¹

Il n'y a aucun doute que l'ACDI s'est préoccupée, ces dernières années, d'améliorer la gestion de ses programmes d'aide alimentaire et de communiquer avec plus d'efficacité les aspects positifs qu'elle attribue à l'aide alimentaire. Dans cette optique, il n'est pas encore clair si l'aide alimentaire 'au développement' est encore une autre mode au nom du développement pour justifier l'emploi de l'aide alimentaire comme un soutien à la balance des paiements, ou, au contraire, si ce type d'aide alimentaire réussira, effectivement, à s'adresser « aux causes profondes du problème alimentaire du récipiendaire, de même qu'à ses symptômes. »⁷² Toutefois, comme le suggèrent les sources citées dans cet article, il existe un certain nombre de contraintes qui freinent la mise en œuvre de ce type d'aide alimentaire en Afrique, à longue échéance. Cela ne veut pas dire que l'aide alimentaire canadienne ne puisse servir d'outil au développement. Cependant, il est nécessaire d'être avisé des limites imposées à cette stratégie et de ne pas exagérer son potentiel. Dans cet esprit, un document de planification de l'ACDI a constaté, avec justesse, : « que bien qu'il y ait un grand besoin pour l'aide alimentaire au moment présent, la quantité de denrées qui peuvent être utilisées efficacement est substantiellement moins élevée que la quantité requise pour pallier à 'l'écart alimentaire' des pays en développement... »⁷³

68. Cf. D.J. SHAW, « Triangle Transactions in Food Aid: Concept and Practice — The Example of the Zimbabwe Operations », *IDS Bulletin*, vol. 14, no. 2, 1983.

69. ACDI, « Strategic Plan — Food Aid », p. 6.

70. La révision parlementaire sur l'aide à l'étranger a suggéré qu'il y ait plus de déliement de l'aide alimentaire, spécialement en Afrique sub-saharienne où des pays avoisinants ont des surplus. Étant donné le fait que l'ACDI n'a pas, dans le passé, souvent utilisé l'autorité de déliement qu'elle détient, il reste à voir dans quelle mesure cette recommandation sera mise en pratique. Cf. *Qui doit en profiter?* p. 58.

71. Christopher STEVENS, *Food Aid and the Developing World: Four African Cases*, New York, St. Martin's Press, 1979, p. 204.

72. ACDI, « Notes on Project and Programme Food Aid », Hull, mimeo n.d., p. 5.

73. ACDI, « Programme Planning Component Review: Food Aid », Hull, mimeo, 1984, p. 3.